Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/1223

07. 11. 73

Sachgebiet 7

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag einer Entscheidung des Rates über die Einführung eines Konsultationsverfahrens für Kooperationsabkommen der Mitgliedstaaten mit dritten Ländern

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 113,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission,

gestützt auf die Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Aushandlung und Durchführung der sogenannten Kooperationsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern können die Handelsbeziehungen mit diesen Ländern beeinflussen.

Es ist daher wichtig, die Aushandlung und Durchführung dieser Abkommen einem vorherigen Konsultationsverfahren zu unterwerfen, ohne die besonderen gemeinschaftlichen Verfahren für gewisse Kategorien nationaler handelspolitischer Maßnahmen zu berühren.

Dieses Konsultationsverfahren soll die Prüfung ermöglichen, ob die Aushandlung und die Durchführung dieser Abkommen mit den Erfordernissen der gemeinsamen Handelspolitik vereinbar sind und die Interessen der Gemeinschaft oder eines ihrer Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt. Es kann ferner die gegenseitige Unterrichtung und somit die Koordinierung des Vorgehens der Mitgliedstaaten den betreffenden dritten Ländern gegenüber erleichtern.

Es ist außerdem angebracht, daß diese Abkommen eine Klausel enthalten, die die Einhaltung der sich aus der Gemeinschaft ergebenden Verpflichtungen bei der Durchführung der Abkommen sicherstellt und eine Revision dieser Abkommen gestattet, insofern es die Entwicklung der gemeinsamen Politik der Gemeinschaft erfordert –

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über

— Abkommen über wirtschaftliche, industrielle und wissenschaftliche Zusammenarbeit – im folgenden „Kooperationsabkommen" genannt –, die sie mit dritten Ländern auszuhandeln beabsichtigen,

— beabsichtigte Maßnahmen zur Ausführung der Kooperationsabkommen, gegebenenfalls vor Prüfung im Rahmen der durch die Abkommen eingesetzten Regierungs- oder gemischten Kommissionen.

Die Kommission unterrichtet darüber die anderen Mitgliedstaaten.

Artikel 2

1. Binnen drei Wochen nach Eingang dieser Mitteilung findet eine vorherige Konsultation zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission statt.
2. In dringenden Fällen kann diese Konsultation sofort nach Eingang der in Artikel 1 genannten Mitteilungen durchgeführt werden.
3. Diese Konsultation bezweckt vor allem:
   a) eine Prüfung, ob die beabsichtigten Verhandlungen und anderen Maßnahmen den Erfordernissen der gemeinsamen Handelspolitik entsprechen und die Interessen der Gemeinschaft oder eines ihrer Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen;
   b) eine Koordinierung der beabsichtigten Maßnahmen bezüglich der Einfuhr oder Ausfuhr von Erzeugnissen oder Dienstleistungen im Rahmen von Kooperationsgeschäften;
   c) eine Erleichterung der gegenseitigen Unterrichtung und des Meinungsaustausches, um gegebenenfalls eine Koordinierung der Aktionen der Mitgliedstaaten den betreffenden dritten Ländern gegenüber zu ermöglichen.
4. Nach der in den vorhergehenden Absätzen vorgesehenen Konsultation übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission die Texte der mit dritten Ländern abgeschlossenen Kooperationsabkommen sowie der zur Durchführung dieser Abkommen getroffenen Maßnahmen.

Artikel 3

Die Konsultationen über die Durchführung von Kooperationsabkommen können jederzeit entweder auf

Druck: Thenée Druck KG, 53 Bonn, Tel.: (02221) 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestr. 56, Tel. (02221) 36 35 51

Antrag eines Mitgliedstaates oder auf Veranlassung der Kommission stattfinden.

Artikel 4

Die Konsultationen nach Artikel 2 und 3 dieser Entscheidung finden im Rahmen des Ausschusses statt, der in der Entscheidung des Rates vom 9. Oktober 1961 über ein Konsultationsverfahren bei der Aushandlung von Abkommen über die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern und bei Änderung des Liberalisierungsstandes gegenüber dritten Ländern [1]) vorgesehen ist.

Artikel 5

Die Bestimmungen von Artikel 1 bis 3 berühren nicht die besonderen gemeinschaftlichen Verfahren, die für gewisse Kategorien handelspolitischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten vorgesehen sind.

Artikel 6

Die Mitgliedstaaten versehen die mit dritten Ländern abgeschlossenen oder abzuschließenden Kooperationsabkommen mit Vorschriften, die sicherstellen, daß das Abkommen ihre Verpflichtungen als Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften nicht berührt und daß die Vertragsparteien das Abkommen revidieren werden, falls die schrittweise Entwicklung der gemeinsamen Politik der Gemeinschaft und die sich daraus für die Mitgliedstaaten ergebenden Verpflichtungen dies erfordern.

Artikel 7

Diese Entscheidung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

[1]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 71 vom 4. November 1961, S. 1273/61

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 7. November 1973 – I/4 (IV/1) – 680 70 – E – Ko 14/73:

Dieser Vorschlag ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. Oktober 1973 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments zu dem genannten Kommissionsvorschlag ist vorgesehen, die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses nicht.

Der Zeitpunkt der endgültigen Beschlußfassung durch den Rat ist noch nicht abzusehen.

Begründung

Erster Teil: Die Fakten

In ihrer Mitteilung an den Rat über die vertragliche und autonome Handelspolitik gegenüber den Ostblockländern (Dok. SEK [70] 4500 endgültig vom 20. Dezember 1972) hatte die Kommission bereits Gelegenheit gehabt, den Rat auf die Probleme hinzuweisen, die durch die immer zahlreicheren Kooperationsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den Ostblockländern aufgeworfen werden. Anläßlich verschiedener schriftlicher und mündlicher Anfragen von Abgeordneten über die Auswirkungen dieser Abkommen auf die Durchführung einer gemeinsamen Handelspolitik hat die Kommission zum Ausdruck gebracht, daß sie die Ziele dieser Abkommen positiv beurteilt, gleichzeitig aber der Auffassung ist, daß die Folgen dieser Abkommen geprüft werden sollten und daß untersucht werden müßte, wie die Instrumente der gemeinsamen Handelspolitik den neuen Formen und Zielsetzungen der Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem Westen und dem Osten anzupassen wären.

I. Vorgeschichte

Der Ost-West-Handel befindet sich heute in einer neuen Phase. Während einer ersten Phase, die grob gerechnet bis in die Mitte der fünfziger Jahre reichte, wurde der Ost-West-Handel im Rahmen von Jahresabkommen abgewickelt; dabei ging es im wesentlichen um einfache Kauf- und Verkaufsgeschäfte, häufig sogar um Koppelgeschäfte (Tauschgeschäfte). Die zweite Phase war durch den Abschluß von Fünfjahresabkommen (mit Kontingentslisten) gekennzeichnet, die vor allem Investitionsgüterlieferungen nach dem Osten auf Kreditbasis vorsahen. In der in der Mitte der sechziger Jahre einsetzenden dritten Phase mehren sich die Kooperationsverträge und später die Kooperationsabkommen. Diese treten neben die Handelsabkommen, und in bestimmten Fällen enthalten die Handelsabkommen Bestimmungen über die industrielle Zusammenarbeit.

Diese Entwicklung in den Formen und im Umfang des Ost-West-Handels wurde in starkem Maße durch die Entscheidungen der Regierungen der Ostblockländer bestimmt, die in ihrem Außenhandelsplanungssystem und Außenhandelsmonopol über die notwendigen Mittel verfügen, um dem Handel mit dem Westen eine spezifische (und begrenzte) Bedeutung und Funktion in ihrem Wirtschaftsprogramm zuzuweisen.

Selbstverständlich wurde diese Entwicklung indessen auch durch die Veränderungen in den politischen Beziehungen und in der handelspolitischen Motivierung der westlichen Länder beeinflußt.

Die Kooperationsabkommen treten zu einem Zeitpunkt der Geschichte der Ost-West-Beziehungen auf, als die auf den Schutz des Handels gerichteten Überlegungen des Westens hinter den auf die Förderung des Handels abzielenden Überlegungen zurücktreten. Diese Entwicklung wurde zugleich durch die Veränderungen im politischen Klima, durch das Vorhandensein entsprechender handelspolitischer Schutzinstrumente und durch einen gewissen Wandel in den Handelspraktiken der Ostblock länder ermöglicht. Bei der Prüfung der Funktion der Kooperationsabkommen ist festzustellen, daß sie ein nützliches Instrument zur Förderung des Exports nach den Staatshandelsländern bilden. In Anbetracht der Präsenz des Staates in allen Bereichen der Wirtschaft der Ostblockländer und der mittelbaren oder unmittelbaren Auswirkungen dieser Intervention auf den Außenhandel üben die in den Kooperationsabkommen vorgesehenen „Regierungskommissionen" oder „Gemischten Kommissionen" eine für den Handel wichtige Funktion aus, da diese Organe, die oft auf Ministerebene zusammentreten, eine generelle Kompetenz besitzen, sämtliche Wirtschaftsbeziehungen überwachen und die Diskussion auf ein Niveau heben, wo die Grundsatzbeschlüsse direkt getroffen werden können. Da die Kooperationsabkommen einen Informationsaustausch über die Entwicklungsziele und Investitionsplanungen in den betreffenden Sektoren vorsehen, erlauben sie außerdem ein sektorales Vorgehen bei der Ausweitung des Handels. Verstärkung der Kontakte nach Sektoren und Definition der Sektoren, in denen eine Zusammenarbeit für nützlich erachtet und die unternehmerischen Anstrengungen gefördert werden, sind als Methoden der Markterschließung auf den Warenaustausch mit Ländern mit zentraler Wirtschaftsplanung zugeschnitten.

Neben dieser verstärkten Beachtung, die die Probleme des Exports in der Gemeinschaft finden, werden auch bei den Ostblockländern Veränderungen zu beobachten sein, die sowohl die Ziele des Außenhandels als auch dessen Form und Inhalt betreffen werden.

Bis vor kurzem sahen die Ostblockländer im Export noch keinen eigenständigen Faktor der wirtschaftlichen Entfaltung, sondern ausschließlich ein Zahlungsmittel. Der Umfang des Ost-West-Handels war daher finanziell durch die Menge der für die Ausfuhr bereitgestellten Waren entsprechend den Produktionsmöglichkeiten und den verschiedenen Wirtschaftsentscheidungen der Zentralorgane begrenzt, wobei eine ausgewogene Zahlungsbilanz zu den wichtigsten handelspolitischen Zielen der Ostblockländer gehörte. Die Einfuhr hatte dagegen die Funktion, Versorgungslücken in bestimmten lebenswichtigen Sektoren der Wirtschaft zu überbrücken, durch Planungsfehler entstandene kritische Situationen zu steuern und einen Produktionsstillstand zu vermeiden oder aber den Kauf von Waren zu ermöglichen, die innerhalb des COMECON nicht hergestellt werden konnten. Rentabilitätsüberlegungen und Fragen des Kostenvergleichs waren dabei keine maßgebenden Kriterien.

Heute hoffen die Ostblockländer, dank des Klimas der Entspannung (wobei sie dieses Klima der Entspannung in gewissem Maße herbeiwünschen, um bestimmte wirtschaftliche Ziele erreichen zu können) ihren technologischen Rückstand gegenüber dem Westen durch Intensivierung ihres Imports von Pro-

duktionsgütern und westlichem know-how aufzuholen. Zweifellos wünschen sie auch mehr als bisher Nutzen aus einer besseren Verteilung des Rohstoff- und Produktionsmitteleinsatzes zu ziehen und eine auf die Dauer nicht vertretbare wirtschaftliche Verschwendung zu vermeiden. Die sich bessernden politischen Beziehungen erlauben es ihnen, auch für langfristige Projekte[2]) eine Zusammenarbeit mit dem Ausland einzugehen, während bisher der als recht unsicher betrachtete Handel mit dem Westen auf Geschäfte von kurzer Dauer begrenzt war und dadurch geringen Umfang hatte. Heute wird der Beitrag des Auslands dagegen in gewissen Sektoren als entscheidend angesehen. Bei dem heutigen Ausmaß bestimmter Kooperationsvorhaben wird der Beitrag des Auslands Rückwirkungen haben, die über das Projekt selbst hinausgehen und bis in die wirtschaftliche Infrastruktur hineinreichen werden.

Form und Gegenstand dieser Kooperationsabkommen werden in der UdSSR anders sein als in den Volksdemokratien. In der UdSSR gibt es keine gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, und der Schwerpunkt liegt – zu einem Zeitpunkt, wo die Industrieländer nach neuen Versorgungsquellen Ausschau halten – auf der Rohstoffausbeutung. Die Volksdemokratien dagegen gehen in gewissen Fällen den Weg des gemeinsamen Unternehmens und sind bemüht, ihr Land zu industrialisieren, neue Erwerbszweige zu schaffen und ihre Wirtschaft in stärkerem Maße in den Welthandel einzugliedern. Die Investitionsgüter und das know-how aus dem Ausland können indessen mit den derzeitigen Exporten dieser Länder nur auf Kosten anderer Einfuhren bezahlt werden. Die Verwirklichung dieser neuen Einfuhrpolitik verlangt daher, daß die Ostblockländer mit ihren westlichen Partnern gleichzeitig auch eine Lösung für das Zahlungsproblem finden. Die Kooperation in ihren verschiedensten Formen ist das beste Mittel, um dieses doppelte Ziel zu erreichen, denn die Bezahlung wird ganz oder teilweise dadurch sichergestellt, daß ein Teil der mit den importierten Produktionsgütern hergestellten Waren an den Westen geliefert wird. Zudem werden diese Waren in den meisten Fällen von westlichen Gesellschaften vertrieben.

Der Osten erhofft sich auf diese Weise eine quantitative Steigerung der Ausfuhren und insbesondere eine Änderung deren Struktur. Dies scheint die unerläßliche Voraussetzung für eine Gesundung der Zahlungsbilanz zu sein, deren derzeitiges Defizit ein Hindernis für eine ausgewogene und kräftige Ausweitung des Handels ist.

Andererseits hat das Interesse der Ostblockländer an den Handelsabkommen mit fünfjähriger Laufzeit spürbar nachgelassen. Diese Fünfjahresabkommen sehen im wesentlichen die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel, Kontingentslisten und die Einsetzung einer Gemischten Kommission vor. Durch den GATT-Beitritt von vier Ostblockländern haben die bilateralen Abkommensbestimmungen über die Meistbegünstigungsklausel an Wert verloren. Die in den Kooperationsabkommen vorgesehenen Regierungskommissionen haben gegenüber den in den Handelsabkommen vorgesehenen Kontaktorganen erhebliche Vorteile, und die zunehmende Liberalisierung des Handels schmälert auch die Bedeutung der Kontingente. Schließlich erfordert die neue Wirtschaftspolitik Projekte, deren Laufzeit mehr als fünf Jahre beträgt.

II. Die Kooperation unter dem Gesichtspunkt der gemeinsamen Handelspolitik

Für die Mitgliedstaaten wie für die Ostblockländer fallen die verschiedenen Formen der Kooperation somit in den Rahmen der Verstärkung der Wirtschaftsbeziehungen. Selbst wenn gewisse Aspekte dieser Zusammenarbeit (Austausch wissenschaftlicher Informationen oder gemeinsame Forschung) nicht direkt in Handelsbeziehungen einmünden, so schlägt sich die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet in einem Transfer von Gütern und Dienstleistungen nieder. Generell gesehen deckt sich indessen das wesentliche Ziel der Kooperation, selbst wenn es erst auf längere Sicht zu tragen kommt und vielfältige Rückwirkungen hat, mit der Grundmotivierung des internationalen Handels.

Die Methoden zur Verwirklichung bestimmter Wirtschaftsziele fallen, was die Mitgliedstaaten anbelangt, vor allem in den Bereich der Ausfuhrpolitik (Markterschließung, Verkaufsförderung, Kreditpolitik) und beinhalten auch zahlreiche Aspekte der Einfuhrpolitik, sofern die Bedingungen für die Einfuhr der im Rahmen dieser Kooperationsabkommen ausgetauschten Waren festgelegt sind. In der Sache berühren die Kooperationsabkommen daher die gemeinsame Handelspolitik, wie sie in Artikel 113 definiert ist. Dennoch ist bisher eine systematische Vorabkonsultation bei diesen Kooperationsabkommen unterblieben.

Dies erklärt sich aus der sehr allgemeinen Natur dieser Abkommen, die auch andere Gebiete als den Handel einbeziehen und möglicherweise keine präzisen handelspolitischen Bestimmungen enthalten. Einige Mitgliedstaaten vertreten im übrigen die Auffassung, daß ganz allgemein die Kooperation nicht unter die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt.

In bestimmten Fällen haben verschiedene Mitgliedstaaten jedoch den Kommissionsdienststellen im Rahmen der Konsultationsverfahren die Entwürfe der Abkommen notifiziert; in anderen Fällen erfolgte lediglich eine nachträgliche Unterrichtung.

Es ist eine Tatsache, daß die Ostblockländer versuchen, die Einführung der gemeinsamen Handelspolitik dadurch zu umgehen, daß sie Kooperationsabkommen mit jedem einzelnen Mitgliedstaat abschließen. Dies erklärt ihr permanentes Bemühen bei allen Verhandlungen mit Mitgliedstaaten, in die Zehnjahreskooperationsabkommen Bestimmungen aus den Handelsabkommen aufzunehmen und auf diese Weise eine gesetzliche Basis für die Fortführung bilateraler Verhandlungen auf nationaler Ebene zu schaffen, wodurch sich nach ihrer Meinung der Abschluß von Gemeinschaftsabkommen erübrigen würde.

[2]) Die letzten Kooperationsabkommen wurden für eine Laufzeit von 10 Jahren abgeschlossen.

Die Ostblockländer hängen der These an, daß die Kooperation eine ganz spezifische Form der Beziehung darstellt, und beanspruchen für die im Rahmen der Kooperation produzierten Waren eine Sonderregelung. So fordern sie für diese Erzeugnisse neben Zollfreiheit vor allem die Aufhebung der mengenmäßigen Beschränkungen. Aufschlußreich in diesem Zusammenhang ist ein Artikel in der sowjet-amtlichen Außenhandelszeitschrift Nr. 11/72, in dem die Autoren V. Vetrov und V. Kazakevitch die Auffassung vertreten, daß „die industrielle Kooperation sich als Instrument zum Abbau verschiedener, von den kapitalistischen Ländern aufgerichteter Barrieren, die den Handel mit dem Osten künstlich einengen, bewährt hat", wobei sie ausdrücklich die mengenmäßigen Beschränkungen nennen.

III. Schlußfolgerung

So werden immer mehr Kooperationsabkommen zu einem Zeitpunkt abgeschlossen, zu dem der Aufbau Europas ein ganz besonderes Stadium erreicht hat. Diese Abkommen, von denen die letzten eine Geltungsdauer von 10 Jahren haben, wurden ausgehandelt, nachdem die Zuständigkeit für die Aushandlung von Handelsabkommen auf die Gemeinschaftsorgane übergegangen, aber bevor die Ausübung der Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Zusammenarbeit systematisch festgelegt ist. Die Ostblockländer sind bemüht, sich diese besondere Situation zunutze zu machen.

Überdies erfordert die Zusammenarbeit eine weit umfassendere Intervention der politischen Organe als einfache Käufe oder Verkäufe, zumal die Probleme verschiedenartig und unterschiedlich vielschichtig sein werden. War die Rolle der politischen Organe beim Tauschhandel sehr begrenzt und gewann schon bei Investitionsgüterverkäufen auf Kredit an Bedeutung, so wird sie mitunter entscheidend, wenn es sich um vollständige Anlagen oder gar um die Schaffung von Sektoren eines Industriezweiges handelt. Die Kooperation wird sich nicht nur auf die Produktionskapazität der Exporteure und auf den Wettbewerb infolge der Konkurrenz der im Rahmen der Zusammenarbeit hergestellten und verkauften Waren auf unseren Märkten auswirken, sondern auch auf die Rohstoffversorgungspolitik, die Entwicklung bestimmter Sektoren, die Bestandteil unserer Infrastruktur sind, den etwaigen Transfer bestimmter Produktionszweige in den Osten mit allen positiven wie negativen sozialen Folgen.

Gleichzeitig stellt sich jedoch das Problem der Wettbewerbskapazität der Mitgliedstaaten, die sich weiterhin von den Ostblockstaaten gegeneinander ausspielen lassen und die vor allem zwei neuen mächtigen Konkurrenten standhalten müssen: den Vereinigten Staaten und Japan. Die betreffenden Unternehmen dieser beiden Länder dürften auf Grund ihrer Leistungsfähigkeit und ihrer Struktur bzw. infolge der Unterstützung ihrer Regierung besonders gut für alle Phasen und Bedingungen bedeutender Kooperationsprojekte, die die Kapazität der einzelnen Mitgliedstaaten übersteigen, gerüstet sein.

Dieser Konkurrenzkampf mit den Vereinigten Staaten und Japan auf dem Ostblockmarkt wird sich unweigerlich auf andere Märkte auswirken, auf denen diese Unternehmen miteinander konfrontiert sind. Außerdem stellt sich die Frage, ob Europa seine Vorzugsstellung als Lieferant auf den Ostblockmärkten nicht bald verlieren und im wesentlichen zu einem Absatzmarkt für die im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Ostblockländern und den Vereinigten Staaten und Japan hergestellten Erzeugnisse werden wird. In diesem Falle wird Europa dem Osten die nötigen Devisen für die außerhalb Europa gekauften Investitionsgüter liefern.

Für die Gemeinschaft ist es daher an der Zeit, die Kooperationsabkommen mit den Ostblockländern und insbesondere ihre Durchführung auf Gemeinschaftsebene im Zusammenhang mit der gemeinsamen Handelspolitik zu betrachten, um festzustellen, wie sie den im weitesten Sinne verstandenen Interessen der gesamten Gemeinschaft am besten dienen können. Falls die jüngste Entwicklung später zur Herstellung von Verbindungen zwischen der Gemeinschaft und dem Comecon führen sollte, so greifen die in dieser Mitteilung in Aussicht genommenen Maßnahmen in keiner Weise etwaigen Aktionen in Bereichen gemeinsamen Interesses vor, die sich zwischen Comecon und EWG ergeben könnten.

Zweiter Teil: Zu planende Maßnahmen

I. Einleitung

Infolge der Haltung der Ostblockstaaten gegenüber der Gemeinschaft können die verschiedenen Kooperationsprobleme zur Zeit nicht sinnvoll gelöst werden. Einerseits dürfen die Mitgliedstaaten keine Handelsverhandlungen mehr führen und können mithin den Anträgen der Drittländer nicht entsprechen, womit sie auch die Möglichkeit verlieren, Gegenleistungen zu fordern. Gleichzeitig jedoch verhindern die Ostblockstaaten dadurch, daß sie Verhandlungen mit der Gemeinschaft ablehnen, den Abschluß von Gemeinschaftsabkommen, die die bilateralen Abkommen ergänzen und einen neuen rechtlichen Rahmen schaffen würden, mit dem die Zusammenarbeit eine neue Dimension erhielte, die eine Übereinstimmung zwischen dem politischen Willen und seiner Verwirklichung auf wirtschaftlicher Ebene ermöglichen würde.

Durch derartige Gemeinschaftsabkommen könnten in Anbetracht des Gemeinschaftsrechts und der internationalen Regeln die günstigsten Voraussetzungen für den Warenaustausch im Rahmen von Kooperationsabkommen geschaffen und gleichzeitig die gemeinsame Handelspolitik gefestigt werden. Die Weiterführung und erst recht die Kristallisierung einer ausschließlich bilateralen Zusammenarbeit Mitgliedstaat-Ostblockstaat hätte dagegen sowohl für die Gemeinschaft insgesamt als auch für die einzelnen Mitgliedstaaten schwerwiegende Nachteile. Sie würde die Ostblockstaaten unweigerlich dazu veranlassen, ihre Überbietungspolitik zu verstärken und die Mitgliedstaaten gegeneinder und vor allem gegen die übrigen Konkurrenten auszuspielen. Die-

se Abschottung hindert die Wirtschaftsträger der Gemeinschaft daran, die sich auf Gemeinschaftsebene bietenden Möglichkeiten zu nutzen und könnte unter Umständen sogar infolge der zunehmenden Zahl von Einzelsituationen den freien Warenverkehr beeinträchtigen oder zur Einführung von Schutzmaßnahmen führen. Eine Handelspolitik, die umgangen, durchlöchert oder in einem Expansionssektor gedrosselt wird, würde nach und nach ihren Sinn verlieren, da sie den Gemeinschaftsunternehmen nicht mehr die Aktionsmöglichkeiten bieten würde, die diese von ihr erwarten.

Die Zusammenarbeit mit den Ostblockstaaten, vor allem in der Form, wie sie voraussichtlich nach 1975 gehandhabt wird, erstreckt sich auf Projekte, die auf Grund ihres Ausmaßes eine Zusammenarbeit zwischen mehreren Europäischen Industrie-, Finanz- und Handelsunternehmen erfordern. Wahrscheinlich werden nur noch ganz wenige Unternehmen allen für diese Projekte erforderlichen Güter-, Kapital- und Dienstleistungen allein gewachsen sein.

Nur eine gemeinschaftliche Aktion, basierend auf einheitlichen Grundsätzen, die nach und nach aus den zur Zeit bestehenden nationalen Regeln in den finanziellen Bereichen der Kreditversicherung und auf dem Gebiet des Veredelungsverkehrs zu entwickeln sind, wird den Gemeinschaftsunternehmen die Möglichkeit geben, sich erfolgreich auf die neuen Bedingungen einzustellen und wettbewerbsfähig zu sein.

Der Umstand, daß eine sowohl den Erfordernissen der Gemeinschaft als auch der Intensivierung der Ost-West-Kooperation entsprechende Lösung auf Vertragsbasis zur Zeit nicht möglich ist, darf jedoch nicht als Vorwand für Passivität und noch weniger für Untätigkeit dienen. Es ist nämlich notwendig, in erster Linie den gemeinschaftlichen Besitzstand zu schützen, sodann den Grundstein für die künftigen Maßnahmen zu legen und schließlich die Bedingungen und Instrumente für eine Aktion festzulegen, die sowohl auf den finanziellen und industriellen Möglichkeiten, die sich aus der Existenz einer Gemeinschaft ergeben, als auch auf den auf bilateraler Ebene bereits bestehenden Handelsströmen und Beziehungen basiert.

Die Kommission schlägt daher in einer ersten Phase (vgl. anliegender Entscheidungsentwurf) autonome politische Maßnahmen und darüber hinaus Leitlinien für die mittelfristige Aktion vor.

II. Entscheidungsentwurf

Die Kommission sieht in ihrem Vorschlag folgendes vor:

a) die Einführung eines Konsultationsverfahrens,

b) die Pflicht, in die neuen Kooperationsabkommen eine sogenannte Revisionsklausel aufzunehmen.

A. Konsultationsverfahren

Mit dieser Konsultation können nach Ansicht der Kommission vier Hauptziele erreicht werden:

a) die gegenseitige Unterrichtung und den Meinungsaustausch zu erleichtern,

b) zu prüfen, ob die Abkommen und die von den zwischenstaatlichen Ausschüssen geplanten Maßnahmen mit den Vorschriften der gemeinsamen Handelspolitik übereinstimmen,

c) die Maßnahmen zu harmonisieren, die im Hinblick auf die Einfuhrregelung für die aus der Kooperation hervorgegangenen Waren geplant werden,

d) die Bedingungen und die Laufzeit der Ausfuhrkredite zu vereinheitlichen.

Die Erfahrung mit der Entscheidung vom 9. Oktober 1961 über die vorherige Konsultation war sehr positiv, denn es konnten schon ähnliche Ziele erreicht werden, zu einem Zeitpunkt, als – auf dem Gebiet der alten Handelsabkommen – die gemeinsame Handelspolitik weniger weit fortgeschritten war als heute.

1. Da die Entscheidung vom 9. Oktober 1961 zu einer weitgehenden gegenseitigen Unterrichtung und zu einem Meinungsaustausch zwischen den Delegationen führte, blieb den Mitgliedstaaten der Prozeß ständiger Konzessionen und permanenter Konkurrenz erspart. Jeder Mitgliedstaat konnte von den Erfahrungen der anderen Mitgliedstaaten profitieren und in Umkehrung der früher von den Ostblockländern praktizierten Methode seinerseits die Zugeständnisse fordern, die diese Länder einem anderen Mitgliedstaat eingeräumt hatten. Auf diese Weise wurden die Abkommensklauseln allmählich harmonisiert, und die immer ähnlichere Haltung der Mitgliedstaaten hat die Verhandlungsposition jedes Mitgliedstaates gestärkt.

   Auf einem so neuen und vor allem so komplexen Gebiet wie der Zusammenarbeit ist die permanente gegenseitige Unterrichtung nicht nur zweckmäßig, sondern dürfte eine unabdingbare Erfolgsvoraussetzung werden. Diese Notwendigkeit macht sich noch um so stärker bemerkbar, als neue, besonders dynamische Konkurrenten auftreten, die in gewisser Hinsicht gerade in diesem Bereich über Trümpfe verfügen, die gegenüber den Vorteilen der Exporteure der Mitgliedstaaten nicht unbeträchtlich sind.

2. Es liegt auf der Hand, daß geprüft werden muß, ob die Abkommen keine Klauseln enthalten, die mit den Gemeinschaftsvorschriften unvereinbar sind, und ob sie die weitere Integration nicht behindern. Diese Vorsicht, die auch dem Beschluß vom 9. Oktober 1961 zugrunde lag, ist um so mehr geboten, als die Ostblockländer versuchen, die Vorschriften der Handelspolitik durch die Kooperationsabkommen zu umgehen.

   Jedoch dürfte diese Prüfung nicht einfach auf die Kooperationsabkommen beschränkt werden, die nach dem Inkrafttreten eines derartigen Verfahrens ausgehandelt werden. Dies hieße, nicht die Besonderheiten der Kooperationsabkommen zu berücksichtigen und die Bedeutung und die Aktionsmöglichkeiten des zwischenstaatlichen Ausschusses oder gemischten Ausschusses zu unterschätzen. Der zwischenstaatliche Ausschuß, der für sämtliche Wirtschaftsbeziehungen zuständig

ist, konkretisiert nämlich die allgemeinen Abkommensvorschriften.

Der zwischenstaatliche Ausschuß legt insbesondere die Bereiche fest, in denen die Zusammenarbeit stattfinden soll, und genehmigt die Maßnahmen, die später unter Umständen in verschiedener Form gefördert werden.

Somit kann der zwischenstaatliche Ausschuß direkt die Orientierung und die Struktur des Handels und damit indirekt die Lage bestimmter Wirtschaftssektoren der Gemeinschaft beeinflussen. Da die Kooperation mit den Ostblockländern nicht nur die Investitionsgüterausfuhren nach diesen Ländern, sondern auch die Rohstoffeinfuhren in die Gemeinschaft [was zweifellos für die UdSSR der Fall sein wird] und Halbfertigerzeugnisse (im Falle der Volksrepubliken) umfaßt, ist es evident, daß derartige Maßnahmen gemeinschaftlich geprüft werden müssen.

Deshalb muß sich die Konsultation auch auf die Arbeiten des zwischenstaatlichen Ausschusses erstrecken, soweit sie die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen beeinflussen.

3. Mit der Entscheidung vom 19. Dezember 1972 wird ein für alle Änderungen der Einfuhrregelung obligatorisches Konsultations-Koordinierungsverfahren eingeführt. Jedoch ist es den Ostblockländern gelungen, in die meisten Handels- und/oder Kooperationsabkommen Klauseln aufnehmen zu lassen, mit denen bestimmt wird, daß aus anerkannten Kooperationsmaßnahmen hervorgegangene Waren außerhalb der vorgesehenen Kontingente eingeführt werden. Deutschland, Frankreich und Italien haben im allgemeinen einer derartigen Klausel zugestimmt; die Benelux-Länder und das Vereinigte Königreich nur in einigen Fällen. Es liegt auf der Hand, daß sich aus diesen unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten und der unterschiedlichen Behandlung ein und desselben Erzeugnisses (je nach dem rechtlichen Rahmen, in dem sich die Einfuhr vollzieht), zahlreiche Schwierigkeiten ergeben können. Diese Schwierigkeiten werden um so größer sein, als keine anerkannte Definition der Zusammenarbeit besteht. Die Zusammenarbeit kann die verschiedensten Formen annehmen, und zur Zeit bleibt das wesentliche Kriterium der „Zusammenarbeit" der Wille der Parteien. Ferner werden unter dem Deckmantel der Zusammenarbeit wieder Tauschhandelsgeschäfte, die man fast abgeschafft glaubte, praktiziert, und zwar in größerem Umfang als früher. Gerade aber diese Geschäfte waren zu Zeiten, als diese Art des Handels üblich war, oft Ursache für echte oder drohende Marktstörungen.

   Daher scheint eine gemeinschaftliche Prüfung unerläßlich, bevor kontingentierte Waren auf dem Umweg über die Zusammenarbeit gleichsam liberalisiert werden und, wenn es sich um empfindliche Erzeugnisse handelt, unter Umständen bestimmte Wirtschaftsbereiche eines nicht dem Abkommen beigetretenen Mitgliedstaats schädigen und auf längere Sicht das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Marktes verzögern können. Findet eine derartige Prüfung nicht statt, werden auf Kosten des freien Warenverkehrs immer mehr handelspolitische Defensivmaßnahmen, die doch Ausnahmen bleiben sollten, ergriffen werden. Hier ist noch zu bemerken, daß die Freizügigkeit dadurch, daß sie die Absatzmöglichkeiten für die Erzeugnisse aus den Ostblockländern vergrößert, zu einem Anstieg der Einnahmen dieser Länder und damit ihrer Kaufkraft führt.

   Diese gemeinschaftliche Prüfung wurde im übrigen grundsätzlich bereits vom Ausschuß der Ständigen Vertreter am 6. Mai 1970 in Aussicht genommen [3]); es wurde geplant, die Erzeugnisse, die im Rahmen der Sonderregelung des Abkommens zwischen der Bundesrepulik Deutschland und Ungarn für aus der Zusammenarbeit hervorgegangene Waren eingeführt werden, von Fall zu Fall einer Prüfung zu unterziehen.

   Das vom Ausschuß der Ständigen Vertreter empfohlene Verfahren wurde jedoch nicht praktiziert, da kein Mitgliedstaat bisher die Absicht bekundete, kontingentierte Erzeugnisse unter dem Deckmantel der Zusammenarbeit in unbegrenzter Menge einzuführen.

   Wenn die Mitgliedstaaten, die diese grundsätzliche Erleichterung gewähren, Kooperationsmaßnahmen nur für Erzeugnisse zugestimmt haben, die bereits liberalisiert sind oder in den Grenzen der vorgesehenen Kontingente eingeführt werden, so erklärt sich das Ausbleiben der Unterrichtung seitens der Mitgliedstaaten von selbst. Die systematische Anwendung eines Gemeinschaftsverfahrens würde jedoch bei zahlreichen Waren eine liberalere Politik ermöglichen und damit die Ausweitung des Handels fördern, aber gleichzeitig auch zur Aufstellung einer gemeinsamen Handelspolitik beitragen.

4. Zu einer Zeit, da die Kredite in den Ausfuhren nach den Ostblockstaaten eine immer wichtigere Rolle spielen, insbesondere bei so umfangreichen Vorhaben, wie sie im Rahmen der Zusammenarbeit geplant sind, profitieren allein die Ostblockstaaten von dem gegenseitigen Sichüberbieten, das in der Gemeinschaft festzustellen ist.

5. Die Konsultation bietet dadurch, daß sie eine gegenseitige Unterrichtung gestattet, eine erste Möglichkeit zur Definition einer einheitlicheren Haltung gegenüber den Forderungen dieser Länder.

B. Revisionsklausel

Es ist unnötig, auf die Gründe hinzuweisen, die den Rat seit Bestehen der Gemeinschaft veranlaßt haben, die Mitgliedstaaten aufzufordern, in ihre Abkommen mit dritten Ländern die EWG-Klausel und später in präziserer Form in die Handelsabkommen mit den Staatshandelsländern eine Revisionsklausel aufzunehmen.

---

[3]) Siehe S/392/72 (COMER 113)

Angesichts der Laufzeit (10 Jahre) der Kooperationsabkommen mit den Staatshandelsländern, die gerade unterzeichnet werden, und der immer größeren Tragweite dieser Abkommen und zu einer Zeit, da Zuständigkeiten und Aktionsbereich der Gemeinschaft ständig zunehmen, schlägt die Kommission vor, eine derartige Klausel in die Kooperationsabkommen aufzunehmen. Die Erfahrung der jüngsten deutsch-sowjetischen Verhandlungen bestärkt die Kommission in ihrer Überzeugung. Während dieser Verhandlungen konnte die Bundesrepublik Deutschland eine solche Klausel durchsetzen (Artikel 9 des Abkommens vom Mai 1973), die ausdrücklich auf die multilateralen Pflichten der vertragschließenden Parteien Bezug nimmt. Die sowjetische Delegation, die gebührend über die Ursachen und die Tragweite der Klausel unterrichtet wurde, fordert bei der Annahme dieser Klausel, daß eine etwaige Revision nicht die grundlegenden Ziele des Abkommens beeinträchtigen dürfe. Ein derartiger Vorbehalt wurde bereits früher in zahlreiche Handelsabkommen mit Revisionsklauseln aufgenommen. Diese Haltung der UdSSR ist ein positiver Präzedenzfall für die anderen Verhandlungen.

Durch eine derartige Klausel können rechtzeitig Unvereinbarkeiten vermieden werden, die unter Umständen zu Streitigkeiten mit den betreffenden dritten Ländern oder zu Schwierigkeiten innerhalb der Gemeinschaft führen.

Der Mitgliedstaat, in dessen Abkommen noch keine Revisionsklausel enthalten ist, würde z. B. bei der nächsten Sitzung des zwischenstaatlichen Ausschusses geeignete Bestimmungen mit seinem Vertragspartner vereinbaren.

III. Ausrichtung der zukünftigen Arbeit

Das Arbeitsprogramm müßte umfassen:

A. Kreditversicherung

1. Im Bereich der Kreditversicherung weist die Kommission den Rat auf ihre Vorschläge zur Begrenzung der Kreditlaufzeiten und auf die Einhaltung eines Mindestzinssatzes hin (vgl. Dok. KOM(72) 1526 vom 6. Dezember 1972). Die Einführung vorgenannter Maßnahmen würde für sämtliche Unternehmen der Mitgliedstaaten gleiche Wettbewerbsbedingungen mit sich bringen und die diesbezüglichen Diskussionen mit den anderen Industriestaaten erleichtern.

2. Die unmittelbare Beteiligung von Unternehmen der Gemeinschaft an partnerschaftlich angelegten Vorhaben (joint ventures) wird durch die Billigung des Kommissionsvorschlags über die „Investitionsbürgschaft in dritten Ländern" gefördert (vgl. Dok. KOM(72) 1461 endg. vom 20. Dezember 1972). Der genannte Vorschlag könnte im übrigen in diesem Zusammenhang etwas abgewandelt werden, damit er den in zentral gelenkten Volkswirtschaften herrschenden besonderen Verhältnissen entspricht.

B. Zollvorschriften

In den derzeit geltenden nationalen Abkommen heißt es in dem die Zusammenarbeit betreffenden Artikel im allgemeinen: „Die Parteien kommen überein, sich gegenseitig die günstigste Behandlung zu gewähren". Angesichts der auf dem Gebiet des EWG-Zollrechts erfolgten Neugestaltung sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Zölle Eigenmittel der Gemeinschaft darstellen, wird jedoch deutlich, daß die Mitgliedstaaten nicht mehr autonom und nach eigenem Ermessen ihren Ostblockpartnern die günstigste Zollbehandlung gewähren können, wenn diese den vom Gemeinschaftsrecht festgelegten Rahmen sprengt.

Dies gilt bereits im Rahmen des aktiven Veredelungsverkehrs, einschließlich der Veredelung im Industrielager, und wird auch bald für den passiven Veredelungsverkehr gelten.

Da ein Großteil der zur Zeit praktizierten Zusammenarbeit aus Transaktionen besteht, die auf diesen beiden Zollregelungen beruhen, kann natürlich nur eine auf Gemeinschaftsebene beschlossene Ausnahmeregelung die Möglichkeit bieten, Klauseln über Gewährung der günstigsten Behandlung in die Kooperationsabkommen aufzunehmen.

Außerdem können diese günstigsten Behandlungen nicht tariflicher Art sein, ohne eine „erga omnes"-Wirkung auszulösen.

Im Augenblick könnte man daran denken, auf Gemeinschaftsebene den Grundsatz einzuführen, daß die Einfuhr oder Wiedereinfuhr im Rahmen des aktiven und/oder passiven Veredelungsverkehrs in Anwendung der durch das Konsultationsverfahren auf Gemeinschaftsebene genehmigten Verträge zur industriellen Zusammenarbeit so zu betrachten sind, als wenn sie die von diesen Regelungen vorgeschriebenen wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllen. Es sei daran erinnert, daß die Richtlinie 69/73/EWG über den aktiven Veredelungsverkehr einen Passus enthält, wonach der Rat im Bereich der Wirtschaftsüberwachung Durchführungsbestimmungen erlassen kann.

Längerfristig gesehen, gehört die Einführung einer gemeinschaftsbezogenen Regelung auf dem Gebiet der internationalen industriellen Zusammenarbeit zu den im Bereich der Zollregelungen weiterzuführenden Harmonisierungsarbeiten.

Eine solche Regelung müßte umfassende Zollerleichterungen bieten, die speziell auf die Erfordernisse der auf die Förderung der internationalen industriellen Zusammenarbeit ausgerichteten Politik der Gemeinschaft zugeschnitten sind.

In Anbetracht des bereits festzustellenden Umfangs der industriellen Zusammenarbeit dürfte es sich jedoch empfehlen, die diesbezüglichen Arbeiten schneller voranzutreiben. Ohne einheitliche Ausrichtung und stärkere Koordinierung wird es stets zu Wettbewerbsverzerrungen kommen.

Die genehmigten Kooperationsabsprachen gegebenenfalls einzuräumende Sonderregelung müßte jedoch auf solche Vorgänge begrenzt bleiben, die ent-

weder in der Gemeinschaft oder in dem betreffenden Ostblockland (bzw. in den betreffenden Ostblockländern) ablaufen.

C. Einsetzung einer besonderen Studiengruppe

Abgesehen von den im vorhergehenden Kapitel behandelten Punkten hält die Kommission es in Anbetracht der Vielfalt der Faktoren, die augenblicklich und möglicherweise auch in Zukunft die Entwicklung des Warenaustausches zwischen der Gemeinschaft und den Ostländern bestimmen, für notwendig, die Stellungnahme einer Gruppe von unabhängigen und anerkannten Sachverständigen der Behörden, der Banken und der Industrie einzuholen. Die Zusammenstellung dieser Gruppe, die unter dem Vorsitz einer bekannten Persönlichkeit arbeiten wird, sollte eine gewisse geographische Aufteilung einhalten, so daß bereits vorhandene Erfahrungen genutzt werden könnten.

Nachdem die Kommission eine solche besondere Studiengruppe eingesetzt haben wird, sollte diese spätestens im kommenden Frühjahr einen Bericht über das von ihr empfohlene Vorgehen vorlegen, damit die Gemeinschaft dann entsprechend ihrem Wirtschaftspotential und unter Berücksichtigung ihrer traditionellen Beziehungen zu den Ostblockstaaten in vollem Umfang an den Vorhaben mitarbeiten kann, die von den genannten Ländern oder von Unternehmen der Gemeinschaft vorgeschlagen werden.